

Robert Schuman Centre for Advanced Studies

L'européanisation et les nouvelles coalitions régionales.
Une comparaison France/Espagne

Romain Pasquier

RSC No. 2001/ 23

EUROPEAN FORUM SERIES

EUI WORKING PAPERS



EUROPEAN UNIVERSITY INSTITUTE

All rights reserved.
No part of this paper may be reproduced in any form
without permission of the authors.

© 2001 Romain Pasquier
Printed in Italy in July 2001
European University Institute
Badia Fiesolana
I – 50016 San Domenico (FI)
Italy

Robert Schuman Centre for Advanced Studies

European Forum

The European Forum was set up by the High Council of the EUI in 1992 with the mission of bringing together at the Institute for a given academic year a group of experts, under the supervision of annual scientific director(s), for researching a specific topic primarily of a comparative and interdisciplinary nature.

This Working Paper has been written in the context of the 2000-2001 European Forum programme on “Between Europe and the Nation State: the Reshaping of Interests, Identities and Political Representation” directed by Professors Stefano Bartolini (EUI, SPS Department), Thomas Risse (EUI, RSC/SPS Joint Chair) and Bo Stråth (EUI, RSC/HEC Joint Chair).

The Forum reflects on the domestic impact of European integration, studying the extent to which *Europeanisation* shapes the adaptation patterns, power redistribution, and shifting loyalties at the national level. The categories of ‘interest’ and ‘identity’ are at the core of the programme and a particular emphasis is given to the formation of new social identities, the redefinition of corporate interests, and the domestic changes in the forms of political representation.

Introduction

La conjugaison des logiques de décentralisation et d'intégration communautaire a fait de la recomposition des Etats-nations européens l'une des questions les plus discutées dans le champ de la science politique contemporaine. Dans cette perspective, les théoriciens de la gouvernance multi-niveaux nous annoncent l'avènement d'un système politique européen dont la caractéristique principale serait la perte de centralité de l'Etat au profit d'un niveau supranational et de niveaux sub-nationaux de gouvernement (Marks 1997 ; Hooghe 1995; Le Galès 1997 ; Tömmel 1998). Cette approche a le mérite de mettre l'accent sur les nouvelles opportunités politiques qui s'offrent aux régions à partir de la fin des années quatre-vingt. La réforme des fonds structurels de 1988 a, en effet, institutionnalisé un partenariat entre plusieurs niveaux de gouvernement donnant une nouvelle légitimité et de nouvelles possibilités d'action aux régions européennes. Parallèlement celles-ci ont développé de nouveaux réseaux politiques comme la représentation de leurs intérêts à Bruxelles ou la mise en oeuvre de politiques de coopération inter-régionale (Balme 1996 ; Jeffery 1997 ; Keating et Loughlin 1997 ; Négrier et Jouve 1998).

Cependant, cette européanisation des politiques de développement régional a-t-elle accru la capacité des institutions et des groupes d'acteurs régionaux à constituer des coalitions dans le but de défendre des intérêts spécifiques ? Les régions européennes sont-elles parvenues à utiliser l'européanisation des politiques de développement régional pour occuper une place stratégique au sein des réseaux d'acteurs à l'échelle nationale ? Voit-on se structurer de nouvelles coalitions régionales ? Raisonnant essentiellement dans une logique synchronique, il nous semble que beaucoup des travaux, notamment ceux qui s'inspirent de la théorie de la gouvernance multi-niveaux, ont tendance à surestimer le changement généré par l'action publique européenne sur la recomposition des intérêts et des identités dans les régions d'Europe de l'ouest. A partir d'une étude comparative des dynamiques régionales autour de l'action publique européenne¹ dans deux régions françaises, la Bretagne et le Centre, et deux régions espagnoles, la Galice et la Rioja², nous proposons un grille de lecture diachronique du changement généré par l'européanisation des politiques de développement régional.

¹ Tous les éléments empiriques de cet article sont tirés d'une partie de notre travail de thèse où nous avons notamment analysé la négociation des fonds structurels 1994-1999 et les politiques de représentation des intérêts et de coopération inter-régionale des régions françaises et espagnoles étudiées (Pasquier 2000).

² Nous avons à dessein sélectionné des régions qui appartiennent à des systèmes politiques différents et présentant des trajectoires politiques elles-mêmes différenciées afin de mieux percevoir les effets générés par ce processus d'européanisation.

Notre hypothèse est que l'action publique européenne n'est pas le véritable point de départ d'un néorégionalisme. La capacité des institutions et des groupes d'acteurs régionaux à constituer des coalitions de défense des intérêts régionaux demeure très différenciée. L'eupéanisation des politiques de développement régional a simplement permis l'activation de modèles régionaux d'action collective préalablement structurés. Nous définissons ces modèles régionaux d'action collective comme un ensemble de représentations du monde et de pratiques politiques territorialisées et stabilisées dans le temps. Structurés dans l'histoire des territoires régionaux, ils sont réactivés quotidiennement sous la forme de croyances ou de normes d'action par les acteurs régionaux³ et influent sur leurs logiques d'action, en particulier concernant les enjeux européens. Ces modèles fournissent selon les configurations régionales autant de ressources que de contraintes pour l'action collective. Il est donc déterminant d'évaluer les interactions entre les stratégies régionales et l'eupéanisation des politiques publiques à l'aune de ces modèles d'action collective.

Nous allons donc dans un premier temps essayer d'identifier les modèles régionaux d'action collective dans les différentes régions que nous avons étudiées. Puis nous verrons de quelle façon ces modèles influent sur les stratégies régionales lors de la négociation multi-niveaux de l'action publique européenne. Cela nous permettra de dégager quelques conclusions sur l'impact de l'eupéanisation des politiques publiques sur l'émergence de nouvelles coalitions régionales.

Une typologie des modèles régionaux d'action collective en France et en Espagne

A partir d'une étude approfondie des processus de régionalisation en France et en Espagne, de la fin du XIXe au début des années quatre-vingt, il est possible d'établir une typologie des modèles régionaux d'action collective (Pasquier 2000). Trois éléments paraissent déterminants dans ces modèles : le cadre des relations qui s'établit entre les élites régionales qu'elles soient politiques, économiques ou culturelles ; les représentations du territoire régional et de son avenir qui sont produites ; le rapport à l'Etat qui est construit.

³ Comme le note Pierre Bourdieu (1980, p. 6), « toute action historique met en présence deux états de l'histoire (ou du social) : l'histoire à l'état objectif, c'est-à-dire qui s'est accumulée à la longue du temps dans les choses, machines, bâtiments, livres, théorie, coutumes, droit etc., et l'histoire incorporée, devenues habitus (...). Cette actualisation de l'histoire est le fait de l'habitus, produit d'une acquisition historique qui permet l'appropriation de l'acquis historique

La Galice ou la quête de l'autonomie politique

La Galice est le théâtre de mobilisations régionales dès la fin du XIXe siècle. L'organisation sociale et politique du « galicisme politique », c'est-à-dire la mobilisation des groupes socio-politiques qui réclament l'autonomie politique pour cette région est contemporaine des cas basques et catalans. Ces « nationalismes périphériques » connaissent une évolution similaire, les demandes de reconnaissance culturelle s'élargissant à des désirs d'autonomie politique voire à des velléités d'indépendance⁴ (Nuñez Seixas 1999).

Jusqu'à la première guerre mondiale, le régionalisme galicien ne constitue pas une force politique capable de mobiliser un large éventail de groupes sociaux et de briser le contrôle politique électoral exercé par les caciques sur les zones rurales. Cependant, dans la seconde moitié du XIXe siècle, une génération d'intellectuels construit une identité galicienne à travers la redécouverte de la langue et la culture régionale. Progressivement, une doctrine régionaliste dans le sillage de Murguía et Brañas élabore le cadre interprétatif fondateur du nationalisme galicien : la base ethnique de la Galice est celtique⁵. De la fin de la Première guerre mondiale et jusqu'à la guerre civile, on assiste à la diffusion croissante du discours nationaliste et à l'implantation de partis politiques stables et organisés. Pour la première fois, le galicisme politique parvient à mobiliser des secteurs sociaux plus larges et à peser dans l'avenir institutionnel de cette région (Maiz 1996). L'avènement de la Seconde République en 1931 marque une période de forte mobilisation. Cela aboutit à la suite des élections de 1931 à la première représentation parlementaire du nationalisme galicien aux Cortes espagnoles et à la naissance du *Partido Galeguista* (PG). Le PG est le premier parti nationaliste galicien au sens strict du terme, doté d'une organisation stable et d'un programme spécifique demandant le fédéralisme et la modernisation économique et sociale de la Galice. A partir de 1933, le PG s'allie avec les partis républicains en Galice pour faire aboutir un projet d'autonomie politique. Ce statut d'autonomie qui est approuvé par 74% de l'électorat confère au PG sa meilleure implantation au sein de la société galicienne, le modèle nationaliste recevant dans la société régionale un accueil encore imprévisible quelques années auparavant. La victoire franquiste ne permettra pas à ce statut d'être promulgué mais le mythe fondateur du galicisme politique était né.

⁴ Cependant, ils diffèrent sur un point fondamental. Alors que les nationalismes basque et catalan se structurent dans des sociétés régionales économiquement avancées, le galicisme politique s'organise dans une société régionale ruralisée et marginalisée. Ce qui explique sans doute le moindre impact, au moins jusque dans les années quatre-vingt-dix, du galicisme politique dans la société régionale.

⁵ Ainsi, les fondateurs du nationalisme galicien opposent à l'infériorité économique et sociale de la Galice par rapport à l'Espagne, la supériorité supposée de la « race celtique » face à la « race » sémitique et musulmane dont seraient issus les espagnols (Vilas Nogueira 1977).

Ainsi, dans la constitution de 1978, une disposition transitoire de l'article 151 accorde un traitement de faveur aux « nationalités ». De 1977 à 1979, les élites régionales galiciennes profitent, malgré des dissensions internes et les réticences gouvernementales, de ces facilités pour accéder à un large niveau d'autonomie. Les partis de gauche mobilisent à partir de 1977 sur le thème de l'autonomie en demandant l'élargissement maximal des compétences qu'autorise la reconnaissance de la Galice comme « nationalité historique ». De grands leaders territoriaux de l'Unión del centro democrático (UCD) aux sensibilités régionalistes rejoignent la fronde des partis de gauche et optent pour une autonomie large sur le modèle catalan et basque et font pression sur le gouvernement Suarez pour qu'il obtempère. Après référendum, le statut d'autonomie galicien est promulgué le 28 avril 1981.

L'institutionnalisation d'un espace politique régionale et la montée en puissance d'un parti nationaliste, le *Bloque nacionalista galego*⁶ dans les années quatre-vingt accroît encore la régionalisation des enjeux politiques en Galice. Ainsi, le parti populaire galicien (PPG) qui est la branche régionale du parti de la droite espagnole traditionnellement centralisatrice, adopte, en Galice, sous le leadership de Manuel Fraga une grille lecture de plus en plus régionaliste des problèmes galiciens⁷. Le parti socialiste galicien (PSG) suit la même évolution depuis quelques années pour faire face notamment faire à la montée du nationalisme politique. Cependant, la régionalisation des enjeux politiques va bien au delà de la classe politique régionale et pénètre le tissu associatif et syndical de la société régionale⁸. Cette sensibilisation extrême des acteurs régionaux à des enjeux politiques territorialisés favorise l'autonomisation de l'espace politique galicien.

La Rioja ou l'autonomie comme contrainte externe

Les conditions d'accès à l'autonomie politique pour La Rioja sont tout à fait différentes. La création de cette communauté s'apparente à l'invention d'une communauté imaginaire lié à une contrainte externe, la généralisation du processus autonome (Anderson 1996). Elle obéit à une double logique : construction progressive d'un espace social et politique face aux ambitions hégémoniques de communautés concurrentes (Pays Basque, Castille-Léon), et

⁶ Le BNG est devenue aux élections autonomiques de 1997, la seconde force politique régionale après le *Partido popular* de Galice (PPG) et le PSOE.

⁷ Pour Manuel Fraga « (...) Il est fini le temps pour la Galice de pleurer, le temps est venu d'exiger de Madrid et de Bruxelles. L'administration centrale espagnole doit payer sa dette historique de marginalisation de la Galice ». *La Voz de Galicia*, 12 décembre 1989.

⁸ La *confederación intersindical galega* (CIG), proche du BNG a obtenu 26% des délégués syndicaux en Galice. Le *sindicato labrego galego* (SLB) également proche du BNG est le syndicat paysan le plus actif dans les campagnes galiciennes avec une base sociale solide structurée sur de jeunes agriculteurs.

travail de légitimation des élites locales pour se constituer un espace politique propre.

En effet, à la fin des années soixante-dix, les mobilisations politiques dans les « nationalités » historiques provoquent des mobilisations dans des régions qui n'avaient, jusque là, jamais connu de revendications politiques particulières. Cette extension des mobilisations pousse le gouvernement central au début des années quatre-vingt à généraliser le processus autonome mais en veillant à limiter l'autonomie politique des « régions »⁹. Ces dynamiques politiques contraignent les élites locales espagnoles à définir leur espace politique. C'est particulièrement le cas en Rioja où plusieurs questions se posent aux élites politiques. Avec quelles provinces se regrouper pour former une communauté autonome ? Peut-on imaginer une autonomie politique à l'échelle uniprovinciale ? Les propositions des partis politiques divergent notablement et révèlent au départ l'incongruité de ces questions et le peu d'audience sociale qu'elles rencontrent¹⁰. Dans un premier temps, la solution castillane est privilégiée, la Rioja fait partie de la pré-autonomie de Castille-Léon. Cependant, lors de la création effective des communautés autonomes La Rioja est prise dans une dynamique de concurrence politique avec le Pays Basque et la Castille qui produit en retour un processus de construction d'une identité locale¹¹. Dès lors, les élites économiques locales, liées notamment au milieu de la viticulture et proches de l'UCD locale, optent pour une autonomie politique mieux à même de préserver leurs intérêts que des ensembles plus vastes. Et en parallèle de ces tractations partisans, cette concurrence inter-régionale génère un processus de fabrication d'une « authentique » identité régionale (Martin et Suaud 1992). Cette quête d'une identité locale ou régionale fonctionne comme un registre de justification de l'autonomie que l'on doit accorder à La Rioja un statut d'autonomie politique au même titre que le Pays Basque ou la Castille¹².

⁹ Cette politique se matérialise dans les pactes autonomiques de 1981 entre l'UCD et le PSOE.

¹⁰ Le PSOE veut intégrer La Rioja au Pays Basque, *Alianza Popular* souhaite la maintenir dans l'ensemble Castillan, quant à l'UCD, majoritaire en Rioja, elle voit deux possibilités : intégrer La Rioja à la communauté autonome de Castille-Léon ou créer une nouvelle région de la Vallée de l'Ebre avec les provinces de Santander, Burgos et Soria.

¹¹ Le Pays Basque et la Castille manifestent leur intérêt d'intégrer cette province. Ainsi, le 29 mai 1981, quelques jours après le pacte autonome entre les différents partis en Rioja, la Députation provinciale de Burgos vote une motion à l'unanimité pour l'incorporation des provinces de La Rioja et de Santander. Cf. *Nueva Rioja*, 30 mai 1981.

¹² Sous l'impulsion de son directeur, Francisco Martin Losa, le grand quotidien régional *Nueva Rioja* s'engage en faveur de l'autonomie politique et mobilise l'opinion publique provinciale en suscitant quotidiennement des débats sur l'identité de La Rioja. Le grand quotidien régional relaie les initiatives des associations de promotion de l'identité de La Rioja comme *Colectivo Riojano* ou *Asociación de los amigos de La Rioja*. Des universitaires sont mobilisés pour définir ce qu'est La Rioja et la caractériser sur le plan géographique et culturel. La députation contribue à renforcer le particularisme régional en faisant en

Finalement, le gouvernement Suarez se rallie à l'idée de constituer un territoire-tampon, modéré politiquement, entre le Pays Basque aux vellétés expansionnistes et la Castille. Le statut d'autonomie de La Rioja est promulgué le 9 juin 1982.

La pratique de l'autonomie régionale dans les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix renforce cette identité régionale sous la forme d'un néorégionalisme économique tournée contre le Pays Basque. En effet, le gouvernement régional de La Rioja accuse régulièrement le gouvernement basque de mener une politique fiscale agressive qui engendre une délocalisation des entreprises. En retour, les élites régionales exigent un niveau d'autonomie politique supérieure pour faire face à cette menace.

La Bretagne et le régionalisme économique du CELIB

Dans la première moitié du XXe siècle, le régionalisme politique reste très marginal en Bretagne. Cependant, en 1950 se structure une organisation singulière, le Comité d'études et de liaison des intérêts bretons (CELIB) qui marque pendant plusieurs décennies l'action régionale en Bretagne et produit des modes d'action collective singuliers dont les élites régionales contemporaines sont les héritières.

Cette organisation se structure autour d'un constat alarmant : le retard économique et l'hémorragie démographique de la Bretagne sont tels qu'il faut une mobilisation de l'ensemble des élites bretonnes et une action immédiate de l'Etat afin d'éviter le dépérissement de cette région (Martray 1983). En quelques années, sous le leadership de René Pleven¹³, le CELIB élabore une véritable stratégie de régionalisme économique et à rassembler l'ensemble des élites politiques, économiques et culturelles¹⁴. L'enjeu central pour cette organisation est d'inciter l'Etat à prendre en compte les besoins économiques et sociaux spécifiques de la Bretagne dans les politiques de planification nationale et d'aménagement du territoire.

septembre 1979 du 7 octobre, le « jour de La Rioja » (*Día de la Rioja*) où l'on célèbre l'identité locale à travers des défilés et des activités culturelles diverses.

¹³ René Pleven a été président du conseil et plusieurs fois ministres sous la IVe République.

¹⁴ L'étendue du soutien que reçoit le CELIB peut être estimée à partir de la publication de la liste de ses adhérents. A son apogée au milieu des années soixante, le CELIB regroupe l'ensemble des parlementaires bretons, les quatre conseils généraux, 1200 communes dont les maires des grandes villes bretonnes, les syndicats paysans, l'ensemble des syndicats ouvriers (CGT, CFDT, FO, CFTC), les organisations patronales, les chambres de commerce et d'industrie, les chambres de métier, les universités et les associations de défense de la culture et de la langue bretonne (Pasquier 2000).

La capacité de mobilisation¹⁵ du CELIB s'appuie sur la production d'un ensemble de représentations des « problèmes bretons » qui sont progressivement partagées par une large majorité des élites régionales, qu'elles soient politiques, culturelles ou économiques. Le CELIB, joue le rôle un centre d'échanges et de diffusion des idées, de connaissances, de réflexion pour les cadres et les animateurs des organisations qui le composent. Ce facteur de socialisation est capital. Les activités du CELIB et de ses commissions produisent une « révolution psychologique » chez les élites bretonnes dont l'importance est décisive pour le développement économique de la Bretagne. C'est au CELIB que les élites régionales se familiarisent avec les principaux « problèmes » du développement économique breton (sous-équipement, sous-industrialisation, enclavement) ainsi qu'aux réponses possibles (décentralisation industrielle, aménagement du territoire, internationalisation de l'économie régionale.

A travers cette capacité d'expertise, le CELIB opère une régionalisation des intérêts catégoriels. Dans l'agriculture en particulier, les responsables agricoles découvrent au sein de la commission économique, les liens entre l'agriculture et les autres activités économiques régionales. Le CELIB contribue à orienter ce mouvement professionnel vers la défense des intérêts régionaux (Berger 1975). Par ailleurs, sur le temps long des mobilisations, cette coalition construit un rapport singulier à l'Etat tout à la fois coopératif et antagoniste dans lequel se succèdent séquences de luttes et de collaboration (Hayward 1969). Un modèle de coopération et de négociation entre les élites régionales et les élites étatiques planificatrices se construit progressivement pour engager le désenclavement et l'industrialisation de la Bretagne. Cela ne va pas sans difficultés dans la mesure où de larges secteurs de l'administration centrale restent hostiles à toute forme de planification régionale ou de décentralisation. Cependant, le CELIB joue toujours le jeu de la collaboration avec l'Etat, notamment dans les premières structures régionales qu'il créé¹⁶.

Avec la montée en puissance de la question culturelle, le CELIB disparaît au milieu des années soixante-dix (Pasquier 2000). Cependant, les élites régionales qui ont animé le CELIB investissent les diverses institutions et organisations économiques à l'échelon régional et transmettent un héritage de représentations et de pratiques politiques, en particulier à la nouvelle institution régionale qui voit le jour après les lois de décentralisation de 1981. Le régionalisme économique du CELIB laisse une empreinte perceptible dans la société régionale. Ainsi, depuis la fin des années quatre-vingt, certains secteurs du patronat breton s'organisent en réseaux privés à l'échelle régional. Le « Club

¹⁵ Sous la IV^e République, le CELIB s'appuie sur les parlementaires bretons pour défendre les intérêts régionaux alors que sous la Ve République, il s'appuie plutôt sur les syndicats paysans.

¹⁶ La Commission de développement économique régional (CODER) en 1964 ou l'Etablissement public régional à partir de 1972.

des Trente », organisme de réflexion qui regroupe les plus grands chefs d'entreprise bretons, prend régulièrement des positions sur certains grands enjeux de développement régional comme le Train à grande vitesse (TGV) atlantique ou la construction d'un aéroport international entre Rennes et Nantes. Des associations d'entreprises, comme l'association « Produit en Bretagne » voient le jour pour « créer un climat général favorable aux produits bretons par la mise en oeuvre de moyens de communication publicitaires et institutionnels »¹⁷. Le secteur agricole demeure également très actif avec la constitution d'un lobby puissant, « Breizh Europe », dont la vocation est la défense des productions bretonnes à Bruxelles. Divers groupes d'acteurs donnent une dimension régionale à leur activité. L'existence de grands journaux régionaux comme *Ouest-France* ou *Le Télégramme de Brest* mais aussi des maisons d'édition contribuent à cette régionalisation des débats et des actions. Parallèlement, la question de l'« identité régionale » s'impose de plus en plus sur les agendas politiques locaux et régionaux sous l'impulsion d'un « mouvement culturel » en pleine expansion¹⁸. Cet environnement réticulaire centré sur des enjeux régionalisés facilite le travail de mobilisation du conseil régional.

L'invention de la région Centre ou les avatars du régionalisme fonctionnel

Le passage de la IV^e à la V^e République marque une évolution dans le processus de régionalisation « à la française ». La régionalisation est au centre du projet planificateur et modernisateur du nouveau régime. La région est le niveau où l'administration gaulliste entend nouer le dialogue avec les nouvelles couches sociales qui émergent, ces « forces vives » dont le régime est soucieux de s'assurer le soutien. La région Centre est le produit technocratique de ce « régionalisme fonctionnel » qui, dans une perspective essentiellement économique et rationalisatrice, fait émerger de « nouvelles régions » (Mény

¹⁷ Cf. Association produit en Bretagne, 1995, *Produit en Bretagne*, document dactylographié. Créée en novembre 1993, cette association a été lancée à l'initiative des groupes Even et Leclerc et du quotidien *Le Télégramme de Brest*. Elle regroupe aujourd'hui cent cinquante sept industriels bretons adhérents et trois partenaires de la presse régionale (*Ouest-France*, *Le Télégramme de Brest* et *Presse Océan*)

¹⁸ La question culturelle a même fait une entrée spectaculaire en politique lors des dernières élections régionales. Une liste dissidente de droite avec à sa tête l'ancien député Jean-Yves Cozan a réussi une percée électorale sans précédent en mobilisant un électorat finistérien sur un programme centré sur le développement de la culture bretonne. Devenu une force d'appui incontournable pour la majorité relative de Josselin de Rohan, Jean-Yves Cozan, désormais vice-président du conseil régional chargé des affaires culturelles, contribue à renforcer son image de porte-parole du mouvement culturel breton et contraint le conseil régional de Bretagne à renforcer considérablement sa politique culturelle. Le budget 2000 du conseil régional de Bretagne traduit cette évolution avec pour la première de son histoire un budget culturel qui représente 5% du budget régional.

1974 ; Quermonne 1963). A ce titre, le tracé de la région Centre est l'un des découpages les plus contestés des régions françaises. Le découpage de 1956 rassemble dans un même ensemble des espaces hétérogènes qui, au cours de l'histoire, ont comme seul point d'être des annexes royales et d'appartenir au grand bassin parisien.

La politique nationale d'aménagement du territoire et la mise en place d'une institution régionale ne produisent pas les effets escomptés par l'administration centrale en région Centre. Le cadre régional est très mal accepté par les élites locales alors que cette région bénéficie largement de la politique de décentralisation industrielle. En effet, la décentralisation industrielle avive les concurrences entre les départements du nord de la région (Loiret, Eure-et-Loir) et ceux du sud (Cher, Indre, Loir-et-Cher) dans l'espace régional. L'apport extérieur générant de la croissance se répartit inégalement sur le territoire régional. Les départements du sud estiment que cette régionalisation renforce le pôle de croissance du nord de la région au contact de l'influence parisienne. En effet, Orléans se trouve dans la zone la plus dynamique économiquement et abrite le nouveau préfet de région dont le rôle est renforcé dans les procédures de planification régionale.

Cette concurrence économique-territoriale est un obstacle majeur à la régionalisation des enjeux en région Centre. Le régionalisme fonctionnel qui avait pour ambition de nouer un dialogue à l'échelon régional entre l'Etat et de nouvelles élites politiques et socio-économiques est un échec en région Centre. La régionalisation ne bouleverse pas l'organisation des intérêts locaux qui restent structurés sur une base urbaine et départemental. Les institutions régionales mises en place en 1964 et en 1972 accentuent le repli des élites sur le cadre départemental et urbain (Grémion 1976). Se contentant d'être le partenaire des élus, les premières institutions régionales fonctionnent comme un guichet selon des logiques départementalisées. De 1964 à 1981 plusieurs conseils généraux dont celui de l'Indre ou de l'Eure-et-Loire contesteront leur appartenance à la région Centre

La pratique de la décentralisation après 1981 ne renforce pas l'identité régionale en région Centre. Au contraire, les luttes de définition autour de l'appellation « Centre » révèle la crise identitaire des élites régionales. Dès 1982, il est question de débaptiser la région Centre. Pour les élus régionaux ce nom est un handicap certain à l'« unité régionale ». En 1993-94, après une longue procédure de consultations, l'assemblée régionale vote de nouveau pour un changement de nom - Centre-Val-de-Loire - mais devant l'hostilité des départements berrichons (Cher et Indre) et de la région des Pays-de-Loire la proposition est abandonnée. L'espace régional ne constitue pas un espace de

débats autour d'enjeux régionalisés. L'espace régional est fragmenté en plusieurs sous-espaces dont les intérêts divergent largement¹⁹.

* * *

Cette analyse des processus de régionalisation français et espagnol jusqu'au début des années quatre-vingt permet de bien identifier des modèles régionaux d'action collective très différenciés.

En Galice, l'objectif principal du galicisme politique est la conquête d'une large autonomie politique. Cette autonomie politique doit permettre à la Galice de se doter des moyens politiques pour assurer son développement économique et culturel. Dans cette quête, les élites politiques nationalistes et les élites culturelles font de l'administration centrale le bouc-émissaire du sous-développement économique régional. Les mobilisations régionales qui ont lieu en Galice construisent donc une relation conflictuelle avec l'administration centrale.

En Bretagne, le CELIB permet le rassemblement de l'ensemble des élites politiques, économiques et culturelles bretonnes²⁰ dans une même structure d'action. Cette organisation suscite une très forte régionalisation des enjeux politiques dans l'espace régional. Des représentations communes des « problèmes » régionaux sont produites par le CELIB qui facilitent la mise en oeuvre de stratégies pour y remédier. Il s'agit avant tout de contraindre l'Etat à engager avec les acteurs régionaux le développement économique de la Bretagne. Dans ce processus, le CELIB développe un rapport à l'Etat singulier qui se distingue nettement de ceux des nationalismes périphériques espagnols. Une norme de coopération se stabilise entre les élites régionales et les services déconcentrés de l'Etat. Pour le CELIB, l'Etat est à la fois un rival et un associé.

En Rioja, le répertoire d'action collective se construit sous l'impact d'une contrainte externe, les dynamiques du processus autonome. Ce sont les élites politiques et économiques qui réclament une autonomie pour La Rioja. Les élites économiques, vinicoles notamment, craignent que leurs intérêts se diluent dans des ensembles plus grands. Les volontés hégémoniques des puissantes communautés autonomes voisines renforcent le sentiment d'appartenance

¹⁹ « Les orléanais ne savent pas ce qui se passe à Tours et inversement (...) Expliquez-moi ce qu'un type de Dreux et un gars de l'Indre ont en commun ? A peu près rien ». Entretien, *La République du Centre*.

²⁰ A cet égard, les mobilisations politiques, économiques culturelles que connaît le Languedoc apparaissent beaucoup plus segmentées qu'en Bretagne. Que ce soit au début du siècle ou au milieu des années soixante-dix, peu de liens se tissent entre les groupes politiques, économiques et culturels autour d'intérêts partagés (Pasquier à paraître).

provinciale en Rioja. On assiste à un processus d'invention d'une identité locale comme outil de distinction par rapport aux Pays Basque et à la Castille-Léon et pour justifier dans la logique du processus autonome, l'autonomie politique de La Rioja. Cependant, si les élites locales s'opposent aux élites régionales voisines, elles demeurent dans un rapport de domination vis-à-vis du centre et notamment des directions nationales des partis politiques centraux.

Les élites régionales du Centre ont développé le répertoire d'action collective le moins régionalisé de nos quatre régions. En région Centre, les groupes sociaux et les élites politiques ne s'unissent pas à l'échelle régionale mais à d'autres niveaux (département et ville). L'espace régional est la proie de représentations concurrentes de la part des élites locales. Pour certaines villes et départements, l'espace régional est un obstacle à l'intégration dans des espaces plus prospères, en particulier l'Ile-de-france, pour d'autres il ne fait qu'aggraver les inégalités économiques entre les départements du nord et du sud de la région. Par ailleurs, les élites sont dans un rapport d'allégeance à l'administration centrale.

Négociation multi-niveaux et stratégies régionales

Ces modèles constituent des stocks normatif et cognitif dans lesquels les acteurs régionaux puisent pour l'action collective. Selon la structuration de ces modèles, ils constituent un répertoire de ressources ou de contraintes pour les acteurs régionaux. Ainsi, ces modèles facilitent ou limitent la constitution de coalitions régionales dans le cadre de l'eupéanisation des politiques développement régional. Il est possible de repérer leur influence à deux niveaux, tout d'abord dans la perception par les acteurs régionaux des enjeux européens et ensuite dans leur capacité à peser dans les échanges multi-niveaux entre la Commission, l'administration centrale et les collectivités locales.

Les régions et les enjeux européens : entre mobilisation et apprentissage

Que ce soit pour le zonage des territoires éligibles aux fonds communautaires²¹, l'institutionnalisation d'un bureau de représentation à Bruxelles ou le développement d'une coopération inter-régionale, la réactivité des groupes

²¹ C'est un enjeu déterminant pour les régions dans la mesure où il détermine plus ou moins directement les enveloppes régionales des fonds structurels. En effet, que ce soit en France ou en Espagne, ce sont les administrations nationales qui négocient avec la Commission le quota national des fonds structurels, la répartition entre les territoires se faisant à l'échelle nationale. Ces zones sont définies par rapport à des critères « objectifs » (évolution démographique, taux de chômage, part de la population active dans tel ou tel secteur d'activités etc.) mais le mécanisme a laissé la place à d'importants assouplissements dès sa mise en oeuvre (Smith 1996).

d'acteurs régionaux à ces enjeux apparaît très différencié. Les régions dans lesquelles les acteurs régionaux partagent préalablement un certain nombre de croyances autour des intérêts régionaux adaptent bien plus rapidement leurs stratégies cet espace européen d'action publique en formation.

Les régions mobilisées

En matière d'action publique européenne, la précocité des mobilisations régionales dépend de la sensibilité et des anticipations consécutives des acteurs régionaux face aux enjeux européens. Le cadre temporel des relations entre les acteurs régionaux et la Commission influe fortement sur la réactivité du territoire régional à la réforme des fonds structurels. Dans cette dynamique la Galice et la Bretagne se mobilisent dès 1988.

La Bretagne bénéficie de la socialisation de ces élites aux enjeux européens par le CELIB²² et de l'ancienneté des programmes européens sur son territoire²³. En effet, sans parler de la politique agricole commune, la Bretagne bénéficie très tôt des programmes européens en particulier pour compenser le retrait financier de l'Etat dans la réalisation du plan routier breton. Entre 1975 et 1987, le FEDER attribue 308 millions d'écus à la Bretagne soit 14% des financements de la France durant cette période. De 1987 à 1992, la Bretagne centrale bénéficie d'un autre programme européen, une Opération intégrée du développement (OID) à travers laquelle les collectivités territoriales bretonnes nouent des contacts informels avec les services de la Commission.

²² En matière européenne, le CELIB parie sur l'exploitation des possibilités prévues par le traité de Rome pour corriger les disparités régionales et l'entrée de la Grande-Bretagne et de l'Irlande dans le Marché commun pour créer de nouveaux débouchés à la production agricole bretonne. Il multiplie dans les années soixante les initiatives symboliques : demande de subventions pour la Bretagne à la Banque européenne d'investissements analogues à celles consenties au Mezzogiorno ; organisation, en juin 1966, d'un tour de Bretagne pour un groupe de parlementaires et de fonctionnaires européens ; création à Londres, en juin 1965, d'un « Centre breton » pour marquer l'attachement de la Bretagne à l'entrée de la Grande-Bretagne et de l'Irlande dans le Marché commun ; jumelage Bretagne-Galice destiné à intensifier les liens culturels et économiques entre les terres atlantiques. Le CELIB concrétise véritablement ses ambitions européennes, le 21 avril 1973, à St-Malo, en organisant une réunion de 23 régions périphériques maritimes d'Europe de l'ouest. Cette réunion donne naissance au premier lobby inter-régional à l'échelle européenne, la Conférence des régions périphériques maritimes (CRPM) dont le siège est toujours à Rennes.

²³ « En Bretagne il y a une habitude à travailler avec les services de la commission. Avant 1989, c'était l'opération OID en Bretagne, le FEDER a beaucoup financé le réseau routier breton. De plus, depuis la réforme des fonds de 1989 et la consécration de la région comme partenaire, les liens se sont formalisés du fait que l'on est co-financier ». Entretien conseil régional de Bretagne.

L'ouverture d'un bureau de liaison par le conseil régional de Bretagne à Bruxelles, en 1988, est la première traduction de l'intégration par les acteurs régionaux bretons des nouveaux enjeux européens. Le conseil régional suit également de près l'élaboration puis les mutations de la politique régionale communautaire et essaye de tirer le meilleur profit de cette nouvelle opportunité en faisant pression sur le gouvernement national. Ainsi, en 1993-1994, le conseil régional a essayé d'étendre au maximum la population éligible et l'enveloppe allouée à la Bretagne. La réduction des zones éligibles, en 1999²⁴, ne diminue pas la mobilisation des élites bretonnes. Par l'intermédiaire du bureau de liaison à Bruxelles et de contacts informels avec des fonctionnaires de la Commission, les acteurs régionaux ont intégré, dès 1997-1998, que la concentration renforcée des aides et la limitation des objectifs allaient se traduire par une réduction de la population éligible pour la Bretagne. Ils font fortement fait pression sur l'administration centrale pour que la population éligible et l'enveloppe financière ne soient pas trop réduites. Au mois de juillet 1999, la Conférence nationale d'Aménagement du territoire, élabore un scénario de répartition qui diminue de 50%²⁵ l'effectif de la population bretonne éligible aux aides européennes. Après de multiples pressions d'élus de droite et de gauche, de diverses instances économiques la population éligible bretonne n'est plus en recul que de 29,9%. L'enveloppe financière diminue mais assez légèrement : 2,2 milliard sur sept ans contre 2,5 milliard sur les six années précédentes.

En Galice, on constate une mobilisation précoce tout à fait similaire. L'entrée de l'Espagne dans la Communauté européenne donne une possibilité

²⁴ De 1988 à 1999, les objectifs prioritaires pour la concentration des fonds sont stables. Au nombre de six, trois ont des objectifs régionaux : l'objectif 1 promouvoir le développement et l'ajustement structurel des zones en retard de développement; l'objectif 2 reconverter les régions gravement affectées par le déclin industriel et l'objectif 5b promouvoir le développement rural en facilitant le développement et l'ajustement structurel des zones rurales. Le sommet de Berlin, en mars 1999, a entériné une nouvelle réforme de la politique des fonds structurels. Le montant global consacré à la politique des fonds structurels reste stable, soit environ un tiers du budget de l'Union européenne. En revanche, les modalités de la concentration des aides sont considérablement modifiées. De six on passe à trois objectifs prioritaires : assistance pour les régions en retard de développement soit moins de 75% du PIB moyen communautaire (objectif 1) ; reconversion économique et sociale des zones industrielles, rurales urbaines ou dépendantes de la pêche (objectif 2) ; soutien à l'adaptation et à la modernisation des politiques et systèmes d'éducation, de formation et d'emploi dans toute l'Union européenne (objectif 3). Seuls les objectifs 1 et 2 s'appliquent à des zonages limités. Par ailleurs, seul 40% au lieu de 60% de la population européenne bénéficiera de la politique régionale communautaire et 47 milliards de francs sont réservés pour les nouveaux adhérents.

²⁵ La Commission a fixé à la France un quota de population éligible à 18 760 000 habitants soit une réduction de 24 % par rapport à la période 1994-1999.

nouvelle pour cette communauté pour sortir de son sous-développement²⁶. A partir du milieu des années quatre-vingt, les politiques publiques espagnoles doivent s'adapter aux normes communautaires. Cette période est marquée par une socialisation rapide des élites politico-administratives aux méthodes communautaires. Ce processus est facilité par l'envoi de nombreux fonctionnaires nationaux et régionaux pour des contrats temporaires à Bruxelles. Le gouvernement galicien profite de ces opportunités pour intéresser son administration aux enjeux européens. Dès 1987, le gouvernement régional prend la décision de se doter d'un bureau de liaison à Bruxelles. De 1988 à 1999, le gouvernement galicien veille à ce que la Galice soit reconnue entièrement comme zone d'objectif 1. Cela lui permet de bénéficier des aides maximales et donc de financer de grands projets de développement régional comme son programme autoroutier reliant la Galice au Portugal et au centre de l'Espagne (Pasquier 2000).

Depuis la fin des années quatre-vingt, la Bretagne et la Galice se sont également largement investies au sein de l'Arc Atlantique. L'Arc Atlantique a donné lieu à plusieurs programmes de coopération financés par l'Union européenne comme ARCANTEL ou ATLANTIS²⁷. Ces régions ont également multiplié les contacts bilatéraux : le conseil régional de Bretagne avec les Pays-de-Loire, les Asturies (1988), la Galice (1992) et le Land de Saxe (1995) ; la Xunta avec la région Nord du Portugal (octobre 1991), les Pays-de-Loire (mars 1991), la Bretagne, l'Essex, Poitou-Charentes et le Piémont (décembre 1993). Ces coopérations bilatérales servent à approfondir des relations déjà existantes dans d'autres organisations (CRPM, Arc Atlantique, ARFE, ARE). Mais depuis quelques années, le conseil régional de Bretagne et le gouvernement régional de Galice ont surtout entrepris de nouer des liens particuliers avec une région voisine en l'occurrence les Pays-de-Loire et la région Nord du Portugal. La coopération qui se structure va au-delà de la politique d'affichage. Ces stratégies se traduisent par des investissements et des démarches communes auprès des administrations nationale et européenne. Ainsi, les conseils régionaux des Pays de Loire et de Bretagne soutiennent ensemble la construction d'un aéroport international tandis que la Galice la région Nord mettent en oeuvre des programmes routiers transfrontaliers ou de gestion commune de parcs naturels.

²⁶ «La Galice est l'une des communautés autonomes espagnoles les plus en retard économiquement. Dès l'entrée de l'Espagne dans l'Europe, nous avons été particulièrement intéressés par les aides au développement que l'Europe pouvait nous apporter ». Entretien, direction générale de la Planification économique et des Fonds communautaires, Xunta de Galice.

²⁷ ARCANTEL est un programme d'informatisation des ports de la façade atlantique. ATLANTIS est un programme pilote destiné à favoriser la coopération autour de certains axes : modernisation du tourisme, transferts de technologies, développement des liaisons maritimes, valorisation et conservation de l'environnement. Cf. Thivend P., 1996, *Bretagne, Terre d'Europe*, Conseil économique et social de Bretagne.

L'apprentissage de nouvelles formes d'action

D'autres régions ne perçoivent pas immédiatement l'intérêt des politiques européennes. En Rioja comme en région Centre, l'intégration des enjeux européens se fait par l'apprentissage progressif de ces nouvelles formes d'action.

En Rioja, en 1988-89, le gouvernement régional n'intervient pas véritablement pour influencer sur le zonage communautaire. L'administration centrale reste maître de ce découpage. En revanche, on observe à partir de 1993-1994 une implication forte du gouvernement régional dans la politique des fonds structurels afin de faire bénéficier l'ensemble du territoire régional des aides européennes. Cela correspond à une prise de conscience par les élites régionales des enjeux européens au milieu des années quatre-vingt-dix. Celle-ci s'opère notamment par l'intermédiaire des groupes d'intérêt viticoles qui entendent voir défendre leurs intérêts à l'échelle européenne. Ainsi, la Rioja devient particulièrement active au sein de la conférence européenne des régions viticoles. Et en 1997, la Rioja ouvre un bureau de liaison officiel et rejoint la conférence des régions européennes de la diagonale continentale (CREDC) créée en 1997²⁸.

En région Centre, les acteurs régionaux ont également perçu assez tardivement les enjeux européens²⁹. Ce positionnement renvoie encore une fois à la faible légitimité de l'espace régional dans les logiques d'action des élites locales et régionales. Les fonds structurels apparaissent donc sur l'agenda régional comme une contrainte externe. Concernant le zonage communautaire, le conseil régional ne s'investit pas. Ce sont les services de la préfecture de région qui en liaison avec les services de l'Etat dans les départements et les acteurs locaux concernés, conseils généraux et villes qui précisent les modalités du zonage régional. De même, les changements de cap dans la politique de coopération inter-régionale révèle les incertitudes des acteurs régionaux sur les intérêts de cette région à l'échelle européenne. Ainsi, de 1994 à 1998, la région Centre appartient à l'Arc atlantique avant d'adhérer depuis 1997 à la CREDC.

²⁸ Les quatre régions initiatrices de cette diagonale continentale sont les régions Midi-Pyrénées, le Limousin et les communautés autonomes d'Aragon et d'Estrémadure auxquelles sont venues depuis se joindre quatre nouvelles régions : les communautés autonomes de Rioja et de Castille-La-Manche, la région Centre et l'Alentejo (Portugal).

²⁹ « En 1990, un premier rapport s'intéresse à la mise en oeuvre des fonds structurels en région Centre. C'est la première prise en compte de la dimension européenne en région Centre. Il y avait des sous à glaner et puis ce rapport faisait le point sur certaines réalités européennes. C'est le seul rapport officiel régional qui parle d'Europe ». Entretien conseil régional du Centre.

La programmation des fonds structurels : un renforcement des régions ?

La mise en oeuvre de la politique régionale communautaire se réalise principalement à travers les programmes opérationnels ou Documents uniques de programmation³⁰ (DOCUP). Ce processus de programmation et de gestion des fonds structurels révèle le positionnement des régions au sein du réseau d'acteurs impliqué dans cette politique, en particulier les services centraux et déconcentrés de l'Etat et les collectivités locales. L'empreinte des modèles nationaux de l'action publique, en France et en Espagne, est encore particulièrement forte

Les fonds structurels et les régions françaises : des Contrats de plan Etat-Régions³¹ bis

L'analyse comparative de l'implication des conseils régionaux de Bretagne et du Centre dans la politique des fonds structurels confirme l'hétérogénéité des configurations régionales et la forte « ressemblance » en terme de logiques d'action des processus de négociation des Contrats de plan Etat/région (CPER) et des fonds structurels³². Ces politiques sont très imbriquées³³, la procédure d'élaboration des CPER préfigurant la réalisation des DOCUP. Comme pour les CPER, la négociation des fonds structurels implique une négociation entre plusieurs groupes d'acteurs : le conseil régional, le secrétariat général aux affaires régionales (SGAR)³⁴ de la préfecture de région et la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR). Les partenariats

³⁰ Les programmes opérationnels et les DOCUP sont les bases sur lesquelles la Commission européenne procède au cofinancement des régions d'objectif 1, 2 et 5b. Ces programmations drainent les masses d'argent les plus importantes. Ils fixent pour chaque région et pour chaque objectif les axes prioritaires retenus, le plan de financement, les mesures sélectionnées. Ils sont mis en oeuvre et évalué par des comités de suivi locaux.

³¹ Les contrats de plan Etat-Région(CPER) sont le principal mécanisme institutionnel pour coordonner l'action de l'Etat et des régions autour de certains objectifs de politique publique en France (Balme et Bonnet 1994). L'Etat central et les régions françaises établissent des objectifs communs de programmation des investissements publics dans chaque région sur une base pluriannuelle. Jusqu'à présent, trois générations de contrats de plan se sont succédées (1984-1988, 1989-1993, 1994-1999), la quatrième génération (2000-2006) vient d'être signée. Ces contrats représentent en moyenne de 15 à 25% des budgets des conseils régionaux.

³² La Bretagne et le Centre étaient éligibles aux programmes d'objectif 2 et 5b 1994-1999. En Bretagne la zone objectif 2 recouvrent les bassins d'emplois de Brest, Lorient et Lannion. En région Centre sont concernés les bassins d'emploi de Vierzon et Bourges. Le programme objectif 5b est plus étendue dans les deux régions. Il touche 5 des 6 départements de la régions Centre et 60% du territoire breton.

³³ Pour la programmation 2000-2006, les négociation des CPER et les fonds structurels ont été menées simultanément en France..

³⁴ Ce service assure à la préfecture de région une mission de coordination des services déconcentrés de l'Etat en région.

territoriaux qui s'organisent influent sur l'orientation régionalisée de la contractualisation. En Bretagne et en région Centre, on constate que les partenariats prennent des formes variées qui renforcent ou non la visibilité et la légitimité des conseils régionaux à négocier les axes du développement régional.

En Bretagne, comme pour les CPER, après des négociations préalables, le conseil régional joue le rôle de porte-parole de l'ensemble des collectivités locales bretonnes dans l'élaboration du DOCUP³⁵. Le conseil régional mène une large procédure de concertation afin de se constituer en porte-parole d'une coalition territoriale plus large. Cette coalition n'est pas sans rappeler la forme particulière de *policy community* qu'est la « communauté territoriale » dans la typologie de Marsh et Rhodes (1997). Composée de plusieurs organisations (collectivités locales, chambres consulaires, associations, et différents groupes d'intérêts comme les confédérations patronales ou les syndicats agricoles), elle se caractérise par la stabilité des relations, l'interdépendance des ressources, et un fort consensus entre les membres sur les priorités régionales de développement. Hérité du CELIB, ce processus induit un savoir-faire en matière de négociation et d'organisation de l'action collective. Des conflits d'intérêts, des oppositions politiques apparaissent mais les élus et l'administration régionale procèdent à des arbitrages que l'ensemble des partenaires finit par accepter au nom de l'intérêt régional. La dimension identitaire joue un rôle non négligeable dans ce compromis final, c'est-à-dire le souci de l'ensemble des acteurs d'afficher une cohésion régionale³⁶. Ainsi, en Bretagne, les départements et les villes acceptent le rôle de leadership et de porte-parole du conseil régional en matière de contractualisation.

Par ailleurs, en Bretagne, le conseil régional et la préfecture de région, plus précisément le SGAR, définissent conjointement des priorités d'intervention. Les départements et les villes sont consultés et participent aux comités de coordination locaux pour l'objectif 2 mais l'élaboration et la gestion des axes d'intervention se gèrent à l'échelon régional. La préfecture de région endosse les priorités régionales et utilise sa capacité d'expertise et sa connaissance des réseaux étatiques pour défendre l'intérêt régional à Paris et à Bruxelles en ce qui concerne les programmes européens. Que ce soit pour la mise en oeuvre des programmes objectif 5b pour le développement des zones

³⁵ « En Bretagne, Alsace et Corse la variable identitaire joue. A un moment les gens vont dire bon on est breton il faut qu'on trouve un point d'accord. (...) L'Etat est plus fort quand il peut jouer sur la dispersion comme en PACA ». Entretien, Chef d'unité à la DGXVI, Commission européenne.

³⁶ « Il y a une bagarre tant qu'on discute mais ensuite on cherche un consensus pour avoir un plan qui soit admis par tous ». Entretien conseil régional de Bretagne.

rurales, les programmes objectif 2³⁷ de reconversion industrielle la collaboration entre l'institution régionale et les services de la préfecture de région a été très étroite et ne s'est jamais démentie.

Le conseil régional et le SGAR font des choix de financement clairs et adoptent des modes de financements conjoints. Cette concertation conseil régional/SGAR consacre une véritable régionalisation de la gestion des fonds européens en Bretagne (Smyrl 1997). Le modèle d'action collective breton est donc tout à fait identifiable à travers la recherche d'une cohésion dans l'espace régional autour de la défense d'intérêts régionaux et d'une coopération avec l'Etat.

En région Centre, la configuration est toute autre. Comme pour le CPER, le conseil régional ne parvient pas à constituer une coalition intra-régionale forte du fait de la concurrence que se livrent les élites locales dans l'espace régional (Pasquier 2000). En région Centre, les rapports entre le conseil régional et la préfecture de région sont plus distendus qu'en Bretagne. Du fait de son peu de légitimité par rapport aux autres collectivités locales, le conseil régional n'est pas dans une position de force par rapport à la préfecture de région et aux services déconcentrés de l'Etat. Les rapports ne sont pas aussi conflictuels que dans d'autres régions françaises comme Languedoc-Roussillon ou en Provinces-Alpes-Côtes d'Azur, mais la fragmentation des élites régionales affaiblit considérablement la position régionale lors des négociations avec l'Etat³⁸.

Ainsi, en région Centre, les services de l'Etat monopolisent l'organisation du dispositif institutionnel des programmes européens. Le conseil régional, les conseils généraux ont été consultés lors de l'élaboration du DOCUP mais la gestion est monopolisée par l'administration d'Etat révélant un partenariat très limité. Le conseil régional n'occupe pas un rôle central et intégrateur dans ce processus alors que les nouvelles procédures de la politique régionale communautaire lui en ont donné l'occasion³⁹. Que ce soit pour la mise en oeuvre des programmes objectif 5b ou objectif 2, le conseil régional n'a pas imposé de priorités régionales d'intervention et a laissé le champ libre aux acteurs étatiques. Pour l'objectif 5b, la préfecture de région est l'interlocuteur principal. Elle gère la programmation et le suivi de ce programme en relation avec les

³⁷ L'implication du Conseil régional est notamment particulièrement mis en évidence dans le rapport d'évaluation du programme objectif 2 en Bretagne. Cf. IREQ., *Evaluation intermédiaire. Programme objectif 2 Bretagne 1994-1996*, ronéo.

³⁸ « La région Centre a du mal à s'imposer vis-à-vis des départements et des grandes villes ». Opinion de François Philipizot, conseiller technique à la DATAR lors de la négociation des CPER 1994-1999, cité dans Fabry 1995, p. 97.

³⁹ « Les interlocuteurs sont le préfet de Région et les préfets de département. Nous n'avons de contact en région Centre ni avec le conseil régional ni avec les conseils généraux ». Entretien DGXVI, Commission européenne.

intérêts agricoles organisés : chambres d'agriculture départementales et directions départementales de l'agriculture. La gestion de l'objectif 2 quant à elle est départementalisée. Elle est gérée par la préfecture du Cher⁴⁰ en relation avec les deux villes moyennes, Bourges et Vierzon intéressées par les types d'aides proposées (aides à la restructuration des PME/PMI). Ainsi, pour la programmation 1994-1999, les réseaux d'action publique communautaire politique sont dominés en région Centre par les services déconcentrés de l'Etat.

Les fonds structurels et les communautés autonomes espagnoles : une concurrence supplémentaire

En Espagne, l'impact de l'intégration européenne sur les relations centre/périphérie se mesure à l'aune des tensions entre l'administration centrale et les communautés autonomes. En Espagne, il n'existe pas de règles générales de contractualisation entre l'Etat et les communautés autonomes. Les lieux de coordination de l'action publique sont réduits et souvent paralysés par les tensions entre l'administration centrale et certaines communautés autonomes. Comme palliatif, un bilatéralisme de l'action publique s'est développé, c'est-à-dire la multiplication des conventions particulières entre l'administration centrale et entre chacune des communautés autonomes⁴¹ (Figuerola 1991). Ce bilatéralisme met en évidence la capacité politique différenciée des communautés autonomes espagnoles à négocier avec l'administration centrale. Dans un univers d'action fortement concurrentiel caractéristique d'un système fédéral non coopératif, les gouvernements régionaux les mieux à même de négocier avec l'administration centrale s'appuient sur des espaces politiques à forte connotation identitaire. La négociation de la politique régionale communautaire suit ce même sentier institutionnel. En Espagne, la politique

⁴⁰ Géographiquement ce programme ne concernait que le département du Cher.

⁴¹ C'est une méthode d'action publique qui a été inaugurée par la Catalogne et le Pays Basque et qui s'est diffusée ensuite dans l'ensemble des processus d'action publique en Espagne. En effet, ces communautés se méfient des instances multilatérales de collaboration dans la mesure où leurs revendications sont diluées ou sous-évaluées par rapport aux problèmes des autres communautés autonomes. Face à un problème public d'envergure le gouvernement central négocie d'abord avec la Catalogne et le Pays Basque à travers des commissions bilatérales. L'absence de consensus ou la réaction d'autres communautés autonomes peut l'amener à multiplier les contacts avec les communautés de même couleur politique ou avec la direction nationale de l'opposition pour influencer sur les communautés qu'elle contrôle. Toutes les communautés autonomes ont donc par mimétisme ou par contrainte adopté ce mode de négociation d'action publique dont le succès dépend de la capacité des gouvernements régionaux à faire pression sur l'administration centrale. Cette procédure semble contenter les acteurs clés du système politique espagnole : les partis nationalistes parce que la double stratégie de l'affrontement/négociation renforce leur position politique ; les partis étatiques dans la mesure où les directions nationales contrôlent et régulent le processus.

régionale communautaire n'est qu'un enjeu de plus dans les relations conflictuelles entre l'administration centrale et les gouvernements régionaux.

Les communautés autonomes ont vécu assez paradoxalement l'intégration européenne. D'un côté celle-ci leur donnait un cadre d'action plus large mais dans le même temps elle donnait un contrôle plus étroit de l'administration centrale sur ces nouvelles ressources. En effet, de 1986 à 1988 tous les fonds FEDER deviennent la responsabilité du ministère de l'Economie et des Finances (*ministerio de Economía y Hacienda*) qui assure la coordination des politiques structurelles (Morata 1992). Ainsi, alors qu'au niveau national, la décentralisation financière s'accélère au début des années quatre-vingt-dix, les fonds structurels permettent à l'administration centrale de rééquilibrer le rapport de force avec les communautés autonomes les plus revendicatives. Ainsi, en l'absence de procédures contractualisées stables la politique régionale communautaire donne lieu à de nouveaux rapports de force entre l'Etat et les communautés autonomes⁴²

Ces rapports ont été plus ou moins conflictuels selon l'importance des flux financiers générés par les différents objectifs : forts pour l'objectif 1 et 2 et plus faibles pour l'objectif 5b. En Galice, région d'objectif 1⁴³, les tensions gouvernement régional/administration centrale sont parfaitement perceptibles. Les aides européennes sont une ressources essentielle pour le budget de cette communauté et participent à la concurrence verticale à laquelle elle se livre avec l'administration centrale⁴⁴. L'enjeu du processus de *bargaining*⁴⁵ est la désignation des axes à financer qui, selon qu'ils se rattachent aux compétences de l'Etat ou de la communauté autonome, viennent abonder les budgets de l'administration régionale ou nationale. Dès lors, c'est une logique classique de surenchères qui tient lieu de négociation. La Xunta estime que l'administration centrale se sert de la manne communautaire pour financer ses propres compétences et regagner une marge de manoeuvre financière perdue avec le

⁴² « Pour la France, les objectifs 1, 2 et 5b suivent les contrats de plan, en Espagne on ne peut pas ». Entretien, DGXVI, Commission européenne.

⁴³ Pour la programmation 1994-1999, dix communautés autonomes étaient classées en zone d'objectif 1 : l'Andalousie, les Asturies, les Canaries, la Castille-Léon, la Castille-La-Manche, Ceuta et Melilla, l'Estrémadure, la Galice, Murcie et Valence.

⁴⁴ « Pour gérer les fonds FEDER, il y a une lutte entre l'administration centrale et les autorités régionales pour savoir ce qui est de la compétence régionale ou de la compétence de l'Etat ». Entretien, DG XVI.

⁴⁵ Le gouvernement régional élabore un plan de développement régional (PDR) qu'il transmet à l'administration centrale. Celle-ci négocie avec la Commission Européenne le cadre communautaire d'appui (CCA) qui indique les axes prioritaires retenus, les sources de cofinancement. C'est lors de cette dernière étape que s'engage la négociation entre l'administration centrale et le gouvernement régional.

processus autonome⁴⁶. A ce titre, la Galice apparaît aux services de la Commission européenne comme une communauté autonome très revendicative. Une fois que la répartition des fonds s'est opérée le gouvernement régional et l'administration centrale sélectionnent les axes à financer dans leur propre champ de compétences en veillant au respect de cette frontière avec le minimum de coopération. En Rioja, communauté d'objectif 2 les tensions ont été moindres mais le gouvernement régional est parvenu à un accord avec l'administration centrale, en 1994 pour que l'ensemble du territoire régional soit couvert par les aides européennes (objectif 2 et 5b). En revanche, concernant les axes à financer, l'administration régionale demeure plus dépendante de l'administration centrale en Rioja qu'en Galice du fait d'une expertise souvent défailante.

Par ailleurs, la faible intégration verticale de l'action publique en Espagne se retrouve dans la programmation FEDER. Sur leur propre territoire, que ce soit en Rioja ou en Galice les administrations des communautés autonomes sont les acteurs clés de la programmation. Contrairement à la France, les interlocuteurs infra-régionaux sont exclus de la programmation. En Galice et en Rioja, les députations provinciales, les communes mais aussi les acteurs socio-économiques ne participent pas la gestion des fonds FEDER. La capacité financière et institutionnelle de l'administration régionale la place dans une situation de face à face avec l'administration centrale.

L'européanisation et la consolidation des coalitions régionales à la lumière de l'histoire

A partir de ces éléments il est important d'essayer de tirer certains enseignements quant aux effets l'européanisation des politiques de développement régional sur la structuration des coalitions régionales à l'échelle européenne. Les théoriciens de la gouvernance multi-niveaux déduisent de la conjugaison des processus de décentralisation et d'intégration communautaire un changement profond dans les politiques territoriales en Europe de l'ouest. Le foisonnement de relations inter-organisationnelles donnerait une plus grande autonomie d'action pour les régions et provoquerait tendanciellement un rééquilibrage du pouvoir territorial au profit de ces dernières dans l'espace européen. Notre analyse est quelque peu différente. Pour le moment seules

⁴⁶ « L'Etat central reverse 36% des aides européennes aux régions. Il garde 64% pour ses propres priorités. Selon nous, cela ne correspond pas au partage des compétences qui est plutôt de l'ordre de 50/50. L'administration centrale n'utilise pas les mêmes critères de répartition pour le fond de compensation inter-territoriale (Galice obtient 18% du fond contre 2% des aides européennes). En 1994 lors de la répartition des fonds structurels 1994-1999 on a beaucoup protesté, proposé des solutions de rechange mais le gouvernement central n'a pas cédé » Entretien, direction générale de la Planification économique et des Fonds européens, Xunta de Galicia.

quelques régions parviennent à structurer des coalitions régionales durables dans un contexte d'eupéanisation des politiques publiques. Et ces coalitions demeurent liées à des modèles d'action collective préexistants structurés dans des contextes d'action nationaux.

En effet, si la construction d'un espace européen constitue indiscutablement un espace d'action plus ouvert pour les régions, elles n'ont pas la même capacité politique à en profiter. Les régions dans lesquelles se perpétuent des formes identitaires spécifiques et des pratiques politiques collectives singulières sont plus à même de se positionner dans ces échanges inter-organisationnels et dans les nouveaux réseaux politiques qui s'organisent. Dans ce nouveau contexte d'action, il faut avoir des intérêts à défendre, ce qui suppose des formes d'identification et des répertoires d'action préalables. L'analyse des dynamiques régionales lors de la mise en oeuvre des politiques européennes de développement régional montre que seules quelques régions sont capables de produire des stratégies suivies de défense des intérêts régionaux que ce soit au niveau national ou communautaire. C'est le cas de la Bretagne et de la Galice.

Il nous semble donc que les répertoires régionaux d'action collective évoluent très lentement. Il ne s'agit pas ici d'accréditer l'idée d'une immanence des pratiques régionales. Simplement on peut remarquer la relative permanence de ces répertoires par-delà les changements de contexte institutionnel. En Bretagne, la croyance en une conception périphérique du territoire régional et les modes d'actions qui y sont associés perdurent largement : réseaux d'acteurs tournés vers le développement économique régional, coopération/rivalité avec l'Etat. En Galice, la structuration d'un espace politique autonome a renforcé les caractéristiques des modes d'action collective des élites régionales : défense de l'autonomie politique et lutte contre le sous-développement économique. A l'inverse, les élites régionales du Centre ne parviennent pas à régionaliser les échanges politiques. L'espace régional reste fragmenté en plusieurs sous-espaces dont les intérêts ne coïncident pas. La Rioja présente une situation intermédiaire où les élites politiques ont inventé des modes d'action collective mais quasi exclusivement à usage interne dans une relation d'hostilité avec le Pays Basque et qu'ils ont du mal réactiver lors des enjeux européens. Des logiques d'apprentissage sont néanmoins à l'oeuvre. La construction d'un espace politique européen produit des effets sur les représentations et sur les pratiques des élites régionales. On l'a vu notamment dans les cas de la région Centre et de la Rioja. Cependant, ces nouvelles formes d'action se sédimentent sur des pratiques et des croyances préexistantes. Par ailleurs, nombre de programmes européens passent par les canaux des systèmes administratifs nationaux ce qui limite fortement la généralisation des stratégies régionales en France et en Espagne. Le changement ne va donc pas de soi.

Bibliographie

- Anderson B., 1996, *L'imaginaire national. Réflexions sur l'origine et l'essor du nationalisme*, Paris, La Découverte.
- Bachelard P., 1986, « La Région Centre », in Lacoste Y., dir, *Géopolitique des régions françaises*, Tome 1, Paris, Fayard, p. 623-702.
- Balme R., ed., 1996, *Les politiques du néo-régionalisme*, Paris, Economica.
- Bourdieu P., 1980, « Le mort saisit le vif. Les relations entre l'histoire réifiée et l'histoire incorporée », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°32/33, p. 3-14.
- Benz A., Eberlein B., 1999, « The Europeanization of regional policies: patterns of multi-level governance », *Journal of European Public Policy*, 6 (2), p. 329-48.
- Berger S., 1975, *Les paysans contre la politique*, Paris Seuil.
- Figuroa Larauogoitia A., 1991, *Poder político y comunidades autónomas*, Vitoria-Gasteiz, Parlamento vasco.
- Grémion P., 1976, *Le pouvoir périphérique*, Paris, Seuil.
- Hooghe L., 1995, « Subnational Mobilisation in the European Union », *West European Politics*, 18 (3), p.175-198.
- Jeffery Ch., ed., 1997, *The Regional Dimension Of the European Union. Toward a third level in Europe ?*, London, Franck Cass.
- Keating M., Loughlin J., eds, *The Political Economy of Regionalism*, London, Franck Cass.
- Hayward J., 1969, « From Functional Regionalism to Functional Representation in France : the Battle of Brittany », *Political Studies*, 17 (1), p. 48-75.
- Le Galès P., 1997, « Gouvernement et gouvernance des régions : faiblesses structurelles et nouvelles mobilisations », in Le Galès P., Lequesne C., eds, *Les Paradoxes des Régions en Europe*, Paris, La Découverte, p. 237-265.
- Maíz R., 1996, « Nación de Breogan : Oportunidades políticas y estrategias enmarcados en el movimiento nacionalista gallego 1886-1996 », *Revista de estudios políticos*, n°92, p. 33-75.
- Marks G., 1997, « An Actor-Centered Approach to Multilevel Governance », in Jeffery C., ed, *The Regional Dimension of The European Union*, London, Franck Cass, p. 20-38.
- Marsh D., Rhodes R. A. W., 1997, « Les réseaux d'action publique en Grande-Bretagne », in Le Galès P., Thatcher M., dir., *Les réseaux d'action publique. Débat autour des Policy Networks*, Paris, L'Harmattan, p. 31-68.
- Martin J.-C., Suaud C., 1992, « Le Puy du Fou. L'interminable réinvention du paysan vendéen », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°93, p. 21-37.
- Martray J., 1983, *20 ans qui transformèrent la Bretagne. L'épopée du CELIB 22 juillet 1950 2 février 1959*, Paris, Edition France-Empire.

- Morata F., 1992, « Regions and the European Community : A Comparative Analysis of Four Spanish Regions », *Regional Politics and Policy*, 2 (3), p. 187-216.
- Mény Y., 1974, *Centralisation et décentralisation dans le débat politique français 1945-69*, Paris, Presses de la FNSP.
- Négrier E., Jouve B., dir., 1998, *Que gouvernent les régions d'Europe ? Echanges politiques et mobilisations sub-nationales*, Paris, L'Harmattan.
- Núñez Seixas X. M. 1999, *Los nacionalismos en la España contemporánea (siglos XIX y XX)*, Barcelona, Hipotesi.
- Pasquier R., 2000, *La capacité politique des régions. Une comparaison France/Espagne*, Thèse pour le doctorat de l'Université de Rennes.
- Pasquier R., « From Patterns of Collective Action to the Capacity for Governance in French Regions », in Bukowski J., Piattoni S., Smyrl M., eds, *Between Global Economy and Local Society : Political Actors and Teritorial Governance*. Lanham, MD Rowman and Littlefield (forthcoming 2001).
- Quermonne J.-L., 1963, « Vers un régionalisme fonctionnel ? », *Revue française de science politique*, 13 (4), p. 849-876.
- Smith A., 1995, *L'Europe politique au miroir du local. Les fonds structurels et les zones rurales en France, en Espagne et au Royaume-Uni*, Paris, L'Harmattan.
- Smyrl M., 1997, « Does European Community Regional Policy Empower the Regions ? », *Governance*, 10 (3):, p. 287-309.
- Vilas Nogueira J., 1977, « Ideología y periodización del diferencialismo gallego en el siglo XIX », in VII Coloquio de Pau, *De la crisis del antiguo régimen al franquismo. Ideología y sociedad en la España contemporánea*, tomo II, Madrid, Editorial Cuadernos para el Diálogo, p. 11-36